

Die "Vollmitgliedschaft" der Europäischen Gemeinschaften in der "Food and Agricultural Organization" - Prototyp zukünftiger Zusammenarbeit der Europäischen Union in den Vereinten Nationen?

Hemicker, Lorenz

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hemicker, L. (2005). *Die "Vollmitgliedschaft" der Europäischen Gemeinschaften in der "Food and Agricultural Organization" - Prototyp zukünftiger Zusammenarbeit der Europäischen Union in den Vereinten Nationen?* (Selected Term Paper, 9). Aachen: Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, Philosophische Fakultät, Institut für Politische Wissenschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-456228>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Selected Term Paper No. 9

Die "Vollmitgliedschaft" der
Europäischen Gemeinschaften in der
"Food and Agricultural Organization" -
Prototyp zukünftiger Zusammenarbeit
der Europäischen Union in den
Vereinten Nationen?

von **Lorenz Hemicker**

September 2005

http://www.ipw.rwth-aachen.de/for_select.html

ISSN 1862-8117

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	FAO und EG – zwei Organisationen und ihre Kooperation	6
	2.1 Historie – der Weg zur Zusammenarbeit	6
	2.2 Rechtliche Bestimmungen	8
	2.3 Die Entwicklung der Zusammenarbeit	11
	2.4 Vertragsentwurf des Europäischen Konvents – mögliche Änderungen nach der Ratifikation	11
	2.5 Interessenskohärenz - Triebfeder der Zusammenarbeit	12
3	Mitgliedschaft in Teilbereichen der VN-Familie?	13
	3.1 Voraussetzungen für eine Übertragbarkeit.....	13
	3.2 Der Sicherheitsrat als Beispiel für die Hauptorgane	14
	3.3 Die WHO als Beispiel für die Sonderorganisationen.....	17
4	Resümee	20
5	Literatur.....	22

Abkürzungsverzeichnis

ECE	Economic Comission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa)
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EG	Europäischen Gemeinschaften
EU	Europäische Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EPU	Europäische Politische Union
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
IO	Internationale Organisation
FAO	Food and Agricultural Organization (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Traffics and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
REIO	Regional Economic Integration Organization
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen)
VN	Vereinte Nationen
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)

1 Einleitung

Die Europäische Union (EU) wächst – aber wohin? Wirtschaftlich ist sie längst zu einem der bedeutendsten „global player“ emporge stiegen. Mit 450 Millionen Einwohnern in 25 Staaten und einem Bruttoinlandsprodukt von 9.613 Milliarden Euro¹ stellt sie den größten Binnenmarkt der Welt. Ökonomisch ist die EU zwar ein Riese, aber außenpolitisch? Uneinig zeigte sich die EU in zentralen Fragen wie dem Dritten Golfkrieg, dem Palästina-Konflikt und der nuklearen Abrüstung.² Eine durchgängige Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) existiert nicht. Gemessen an Churchills supranationalen Vorstellungen der „Vereinigten Staaten von Europa“³ ist die Bilanz zwiespältig.

Innerhalb und an den Grenzen der Union laufen die Integrationsprozesse nach wie vor. Mit der Aufnahme von zehn süd- und osteuropäischen Staaten wurden am 1. Mai 2004 74 Millionen Menschen in den Verbund aufgenommen. Die Integration europäischer Anrainerstaaten, also die quantitative Integration ist ein kontinuierlicher Begleiter der Entwicklung. Außerhalb ihrer Grenzen arbeitet die EU immer enger mit internationalen Organisationen (IO) zusammen. Dies gilt besonders für die Vereinten Nationen (VN); folgen doch beide Organisationen einem multilateralen Politikverständnis.⁴

Die zunehmende Verflechtung beider Organisationen und die zunehmende Bedeutung der EU als Vereinigung von nunmehr 25 Staaten haben Stimmen laut werden lassen, die ein einheitliches Auftreten der EU im VN-System fordern. Sie kommen aus dem Europäischen Parlament,⁵ der Kommission⁶ und sogar von Seiten ehemaliger Minister der Vereinigten

¹ Vgl. Europäisches Informationszentrum Niedersachsen (Hrsg.): Statistische Daten zur Erweiterung; ein Blick auf die EU-25, online im Internet: <<http://www.eiz-niedersachsen.de/cgi-bin/frameset-ewb.pl?page=ewb/statistik.htm&title=EIZ%20Niedersachsen>>, [zugegriffen am 27.10.2004].

² Vgl. Sucharipa, Ernst: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen – Bestandsaufnahme, Defizite, Chancen, in: Menschenrechtszentrum Universität Potsdam, Forschungsbereich Vereinte Nationen (Hrsg.): Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen, Potsdam, 2002, (im Folgenden zitiert als *Sucharipa*), S.14.

³ Churchill, Winston: Rede am 19.9.1946, online im Internet: <<http://www.politikforum.de/forum/showthread.php?threadid=63580>>, [eingesehen am 23.10.2004].

⁴ Delegation New York-EU (Hrsg.): The EU at the UN - Overview, online im Internet: <http://www.europa-eu-un.org/articles/de/article_1001_de.htm>, [zugegriffen am: 23.10.2004].

⁵ Laschet, Armin: Für einen effizienten Multilateralismus: Gemeinsam Werte von Europäischer Union und Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, 52.Jg. 2004, (im Folgenden zitiert als *Laschet*), S.41-45.

⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Plädoyer für den Multilateralismus; online im Internet: <<http://www.europa-eu-un.org/documents/de/GermanCOM526.pdf>>, [eingesehen am 27.10.04].

Staaten.⁷ Die entscheidende Frage, welche sich aus dieser Forderung ergibt, bleibt dabei offen. Wie soll sie umgesetzt werden? Eine mögliche Antwort wäre das „FAO -Modell“. Sie zielt darauf ab, die seit 1991 bestehende, oft als Vollmitgliedschaft bezeichnete, Partizipation der Europäischen Gemeinschaft (EG) als Mitglied in der „Food and Agricultural Organization“ (FAO) auf andere Teile des VN -Systems und die VN selbst zu übertragen.⁸ Ausgehend von der Hypothese, dass eine Übertragung auf andere Bereiche des VN-Systems möglich ist soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit gezeigt werden, in wieweit und unter welchen Umständen das genannte Modell hierfür fruchtbar gemacht werden kann.

In einem ersten Schritt gilt es, die Mitgliedschaft der EG in der FAO genauer zu untersuchen. Warum existiert dieser Ansatz und was charakterisiert ihn? Dazu werden zuerst die Zusammenhänge geschildert, unter denen vor gut 14 Jahren die Aufnahme vollzogen wurde. Welchen Status erhielt die EG bei ihrer Aufnahme; handelte es sich wirklich um eine Vollmitgliedschaft? Die Satzung der FAO wird dahingehend untersucht.⁹ Ferner sollen Zusammenhänge aufgezeigt werden, die als Indikator für den gemeinsamen Willen der Vertragsstaaten gelten können. Woher zieht die EG die Legitimation, die Staaten zu vertreten? Hierzu werden die entsprechenden EG-Verträge untersucht.¹⁰ Wie hat sich die Zusammenarbeit entwickelt? Gab es Anstrengungen, die Zusammenarbeit weiter zu vertiefen?

Aufbauend auf die Antworten zur Mitgliedschaft soll die Frage beantwortet werden, ob sich das „FAO -Modell“ übertragen lässt. Die entscheidenden Voraussetzungen werden systematisch aufgelistet, erklärt und im Anschluss anhand des Hauptorgans Sicherheitsrat und der Sonderorganisation „World Health Organization“ (WHO) exemplarisch untersucht.

Im Resümee wird die Übertragbarkeit abschließend bewertet und ein Ausblick gegeben, wie sich der weitere Integrationsprozess der EU im VN-System unter günstigen Umständen entwickeln könnte.

⁷ Vgl. Albright, Madeleine: EU sollte im Sicherheitsrat nur einen Sitz haben; online im Internet: <<http://www.wams.de/data/2003/10/26/188058.html?prx=1>>, [eingesehen am 27.05.04].

⁸ Unter VN-System werden hier die an die VN-Organisation angeschlossenen Organisationen (related organizations) und Sonderorganisationen (specialised agencies) verstanden. Vgl. Unser, Günther: Die UNO – Aufgaben, Strukturen, Politik, München 2004 (im Folgenden zitiert als *Unser*), S.189.

⁹ Vgl. Food and Agricultural Organization (Hrsg.): o.T. [Satzung der FAO] ; online im Internet: <[http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700E/x8700e01](http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700E/x8700e01.htm) .htm>, [eingesehen am 29.08.2004].

¹⁰ Vgl. Erasmus-Khan, Daniel (Hrsg.): EU-Vertrag; EG Vertrag in den Fassungen von Amsterdam und Nizza mit Protokollen, Schlussakten und Erklärungen, EU-Charta der Grundrechte, München, 2001 (im Folgenden zitiert als *Erasmus-Khan*).

2 FAO und EG – zwei Organisationen und ihre Kooperation

In diesem Kapitel werden die Grundlagen der Zusammenarbeit beider Organisationen geschildert, welche zur Voraussetzung für die immer stärkere Kooperation bis hin zur Mitgliedschaft wurden. Hierbei werden anhand ihrer historischen Entwicklung und anhand ihrer Aufgabenfelder die konvergenten Politikfelder herausgearbeitet. Ferner werden die rechtlichen Grundlagen untersucht, die mit der Mitgliedschaft formuliert wurden, um Aufschluss über den genauen Status beider Organisationen im internationalen System, insbesondere der Europäischen Gemeinschaften in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen zu geben. Schließlich wird die weitere Entwicklung der Zusammenarbeit untersucht, um in einer Zwischenbilanz feststellen zu können, in wieweit das Modell funktioniert.

2.1 Historie – der Weg zur Zusammenarbeit

Die FAO wurde 1945 gegründet und kurz nach ihrem Entstehen mittels eines völkerrechtlichen Vertrages zu einer Sonderorganisation der VN. 11 Obwohl laut Art. 63 der VN-Charta der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) die Tätigkeiten der Sonderorganisationen koordiniert, sind diese zwischenstaatlichen Organisationen autonom. Sie besitzen eigene Satzungen, Organe und Mitglieder, die nicht mit den VN deckungsgleich sein müssen. Die FAO gehört zum VN-System - nicht zur VN selbst.¹²

Das primäre Ziel der FAO ist es, weltweit ausreichende Ernährungs- und Lebensstandards sicherzustellen. Ihr Hauptaugenmerk liegt darauf, in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, sowie dem Fischereiwesen die Bedingungen für Erzeugung und Verteilung zu verbessern.¹³ Die „Weltagrarbehörde“¹⁴ verfügt dazu unter anderem über ein eigenes satellitengestütztes Aufklärungssystem, das die Entwicklung von Missernten etc. frühzeitig erkennt. Auf dem Welternährungsgipfel in Rom steckten sich die Mitglieder das Ziel, die Zahl der Hungernden bis zum Jahre 2015 auf 400 Millionen Menschen zu halbieren. Bis 1991 sah die Satzung der FAO lediglich die Aufnahme von Nationalstaaten als Mitglieder vor.

¹¹ Vgl. Schütz, Hans-Joachim: 19. FAO – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, in: Wolfram, Rüdiger (Hrsg.): Handbuch Vereinte Nationen, München, 1991, S.130-141.

¹² Vgl. Unser, Günther: (Die UNO: Aufgaben, Strukturen, Politik, München, 2004 (im Folgenden zitiert als *Unser, 2004*), S.189.

¹³ Vgl. ebd., S.203.

¹⁴ Vgl. ebd., S.204.

Die EG entstanden 1967 aus der Zusammenlegung der gemeinsamen Organe der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM). Während bei der Gründung der EGKS durch die sechs Mitgliedsstaaten die europäische Kontrolle kriegswirtschaftlicher Potentiale das Hauptmotiv darstellte, zeigte sich spätestens mit den Römischen Verträgen 1957, nicht zuletzt in Anbetracht der zunehmenden Wirtschaftsdominanz der Vereinigten Staaten, dass die Mitglieder ihre Anstrengungen in Richtung einer umfassenden wirtschaftlichen Organisation ausrichteten, die für alle Bereiche supranationale Exekutivorgane vorsah.¹⁵

Wenn auch der Wille zu einem noch weitergehenden europäischen Einigungsprozess teilweise vorhanden war, so scheiterten die Pläne für eine völlige Verschmelzung der nationalen Streitkräfte mittels der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1952 und der Europäischen Politischen Union (EPU) 1953 genauso, wie die intergouvernementalistischen Fouchet-Pläne Anfang der 60er Jahre.¹⁶ Im Bereich der Wirtschaftspolitik kam es hingegen bis Anfang der 90er Jahre sowohl zu qualitativen als auch zu quantitativen Fortschritten. Neben der Einführung des Europäischen Währungssystems wurden vor allem in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) die Vollendung eines einheitlichen Binnenmarktes bis 1992 festgelegt. Ferner verdoppelte sich bis 1991 der Kreis der Mitglieder auf zwölf.¹⁷

Die EG stellte somit eine regionale Organisation dar, die versuchte, mittels der Schaffung eines gemeinsamen Marktes die immer weitergehende ökonomische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern.¹⁸ Dazu wurden eine große Zahl von Politikbereichen vergemeinschaftet; unter anderem die Landwirtschafts- und Fischereipolitik. Ferner wurde festgelegt, dass auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit „eine Politik“ verfolgt wird. Im Unterschied zur vergemeinschafteten Politik wird dabei eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit angestrebt.

¹⁵ Vgl. Fritzler, Marc, Unser, Günther: Die Europäische Union, Bonn 2001 (im Folgenden zitiert als *Fritzler*), S.21f..

¹⁶ Vgl. Rotte, Ralph: Zur Didaktik politikwissenschaftlicher Theorien der europäischen Integration, Aachen, 2003, online im Internet: <http://www.rwth-aachen.de/ipw/discframe_3.html>, [zugegriffen am 27.05.2003].

¹⁷ Vgl. *Fritzler*, S.23ff..

¹⁸ Vgl. *Erasmus-Kahn*, S.26, Art. 2 [Aufgabe der Gemeinschaft].

Schon Anfang der 90er koordinierten die EG-Mitgliedsstaaten im VN-System ihre Arbeit: Besonders im Bereich der Handelspolitik, also im Bereich von des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), der Handels- und Entwicklungskonferenz der VN (UNCTAD) und der Wirtschaftskommission für Europa (ECE), war die Kooperation sehr weit fortgeschritten.¹⁹ Im GATT agierte die EG-Kommission bereits für die zwölf EG-Mitgliedsstaaten. Im Bereich der Sonderorganisationen hingegen beschränkte sich die Zusammenarbeit auf gegenseitigen Informationsaustausch.²⁰ Die Aufgabenfelder der FAO und der entsprechenden Politikbereiche der EG waren 1991 weitgehend kohärent: Die Bereiche Fischereiwesen und Landwirtschaft als vergemeinschaftete und somit supranationale Bereiche fielen in den Bereich der EG. Die Entwicklungshilfe war ein Gebiet, in dem sich die Gemeinschaften und ihre Mitgliedsstaaten zumindest bemühten, abgestimmt zu agieren. So erscheint es nachvollziehbar, warum die Staaten der Europäischen Gemeinschaften die Mitgliedschaft ihrer Vereinigung in der FAO befürworteten.

2.2 Rechtliche Bestimmungen

Am 26. November 1991 wurde die EG als Mitgliedsorganisation in die FAO aufgenommen. Die dazu notwendige Erweiterung der FAO-Satzung um acht Paragraphen des Artikels II setzte den Rahmen für diesen Schritt so eng, dass es de facto für keine weitere Organisation möglich wurde, Mitglied zu werden. Die Änderungen in den rechtlichen Bestimmungen der FAO wurden auf den Eintritt der EG hin maßgeschneidert. Die bestehenden Regelungen im Artikel II der FAO-Satzung wurden um acht Paragraphen erweitert. Inhaltlich geben sie die genauen Rahmenbedingungen wieder, unter denen eine Internationale Organisation (IO) Mitglied in der Sonderorganisation werden kann:

Um Mitglied zu werden, muss die IO den Status einer „Regional Economic Integration Organization“ (REIO) erfüllen. ²¹ Folgende Kriterien werden dafür vorausgesetzt: Sie muss erstens von souveränen Staaten gegründet worden sein, von denen die Mehrheit bereits Mitglied der FAO ist. Zweitens müssen die Staaten bereits Kompetenzen an die REIO

¹⁹ Vgl. Leurdijk, Dick A.: Gemeinschaft und Gemeinsamkeiten: Die EG und die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, 39.Jg., Heft 5 1991, S.160 (im Folgenden zitiert als *Leurdijk*).

²⁰ Vgl. ebd..

²¹ Vgl. Food and Agricultural Organization (Hrsg.): Basic texts of the FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, online im Internet: <<http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700E/x8700e01.htm>> [zugegriffen am 29.08.2004], Art. II [Membership and Associate Membership], Abs. 3.

übertragen haben, die im Umkehrschluss rechtsverbindliche Beschlüsse für die Staaten treffen können muss.²² Letztlich beschreibt dieser Absatz das Supranationalitätsprinzip und somit genau das Kriterium, welches die EG von allen übrigen IO's unterscheidet.

In den weiteren Absätzen beschreibt der Artikel vor allem die Regelung der Beiträge und der Teilnahme an der Arbeit in der FAO. Reguläre Mitgliedsbeiträge werden von der EG, wie oben erwähnt, nicht entrichtet. Des Weiteren darf die EG nur an denjenigen Sitzungen teilnehmen, die in ihren Kompetenzbereich fallen – und selbst hier hat sie wiederum nur eingeschränkte Rechte, denn sie darf ihre Vertreter nicht für Wahlen aufstellen lassen.²³ Bei Abstimmungen, an denen die EG teilnimmt, vereint sie alle Stimmen der Mitgliedsstaaten auf sich.²⁴

Die EG besitzt einen besonderen Mitgliedsstatus: Zum einen ist ihre Partizipation begrenzt. Erstens dürfen ihre Vertreter keine Ämter bekleiden. Zweitens haben sie bei Wahlen und Haushaltsfragen kein Stimmrecht und drittens sind sie von der Arbeit in Ausschüssen mit begrenzter Mitgliederzahl ausgeschlossen.²⁵ Andererseits tragen sie lediglich die wegen ihnen anfallenden administrativen Kosten und zahlen keinen regulären Beitrag. In der praktischen Arbeit übernimmt die EG-Kommission die Vertretung für die Einzelstaaten. Sie äußert sich dementsprechend zu den Gebieten ihrer Zuständigkeit. In den nicht vergemeinschafteten Bereichen hingegen äußern sich die Einzelstaaten.²⁶ Hier sei daran erinnert, dass sich diese vermeintlich klare Regelung im Einzelfall als höchst schwierig herausstellen kann, da sich die Organisationsstrukturen von FAO und EG nicht gleichen und es zu Kompetenzüberschneidungen zwischen der EG und ihren Mitgliedsstaaten kommen kann.

Als im weitesten Sinne rechtliche Grundlage der Zusammenarbeit von EG-Seite kann man zum einen den Fusionsvertrag von 1965 anführen, der eine gemeinsame Kommission und einen gemeinsamen Rat für die damals drei Europäischen Gemeinschaften einsetzte. Zum

²² Vgl., ebd., Abs.4.

²³ Vgl., ebd., Abs. 9.

²⁴ Vgl., ebd., Abs.10.

²⁵ Vgl. Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen: Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen 1971 – 1995; Teil 3B: Sonderorganisationen – Gesamtdarstellungen – Alternative Finanzierungsmöglichkeiten, Bonn 1997, S.29.

²⁶ Vgl. Delegation New York-EU (Hrsg.): Description of Delegations work in Rome, online im Internet: <http://www.europa-eu-un.org/articles/de/article_3754_de.htm#p2>, [zugegriffen am: 29.08.2004].

anderen unterstrich die Einheitliche Europäische Akte 1987, dass die EG das Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes angingen.²⁷ Beide Verträge geben Anhaltspunkte für die Bedeutung der EG als REIO, ihre ökonomische und auch supranationale Funktion. Parallel dazu kam es zur Herausbildung einer gemeinsamen Politik, die sich in den Maastrichter Verträgen 1992 erstmals festmachen lässt. Ihnen vorausgegangen waren Entscheidungen innerhalb der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), die 1969 auf dem Haager Gipfeltreffen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) den Gedanken einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik fokussierten und seit Beginn der 70er Jahre auch innerhalb parlamentarischer Prozesse der Nationalstaaten Diskussionsgegenstand wurde. Noch vor der Aufnahme der EG in die FAO finden sich in Publikationen Hinweise darauf, dass einige Bereiche der Außenpolitik auch ohne rechtliche Grundlage als gemeinschaftliche Entscheidungsprozesse gestaltet wurden. Leurdijk unterscheidet dabei zwischen Themen, die allein Sache der Gemeinschaft sind (Landwirtschaft, Fischerei und Handel), in denen eine gemeinsame Politik eingesetzt hat (Beispielsweise in der Entwicklungszusammenarbeit) und solchen, wo eine Zusammenarbeit zumindest denkbar sei.²⁸ Es ist ersichtlich, dass schon vor der Aufnahme der EG in die FAO ein großer Teil der Handlungsbereiche der FAO in der EG vergemeinschaftet war. Dies lässt sich besonders gut anhand der Maastrichter Verträge erkennen, die 1992 die bestehenden Absprachen und Regelungen zusammenfassten, womit die EU als Rahmenvertrag für die bereits geschlossenen Absprachen geschaffen wurde. Hier ist besonders Art. 3 des EG-Vertrages zu nennen, der die praktisch getroffenen Absprachen in Unionsrecht umsetzt.²⁹ Landwirtschaft und Fischerei sind Bestandteil der vergemeinschafteten Politik, während auf dem Gebiete der Entwicklungszusammenarbeit „eine“ Politik³⁰ betrieben wird. Dabei meint eine Politik, dass die Politik der Gemeinschaft diejenige der Mitgliedsstaaten ergänzt.³¹ Ferner wird darauf hingewiesen, dass die EG ihre Mitglieder ihre Projekte und ihr Auftreten in internationalen Organisationen abstimmen.³²

Die Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen zeigt, dass diese sich in Folge eines hohen Maßes an Interessenkonvergenz bildeten. Erst in Folge der immer stärker werdenden Zusammenarbeit innerhalb der Kommission und in den Vereinten Nationen zeigten sich mögliche Vorteile, die Kommission mit an den Tisch der Weltagrarbehörde zu setzen.

²⁷ Vgl., Europäische Union (Hrsg.): Europäische Verträge <online im Internet: http://europa.eu.int/abc/treaties_de.htm>, [zugegriffen am 29.08.2004].

²⁸ Vgl. Leurdijk, 1991, S.157.

²⁹ Vgl. Erasmus-Kahn, 2001, S.26f., Art. 3 [Tätigkeit der Gemeinschaft].

³⁰ Ebd., S.27.

³¹ Vgl. ebd., S.87f., Art. 177 [Beitrag der Gemeinschaft; Ziel].

³² Vgl. ebd., S.88., Art 180 [Koordinierung].

Anknüpfend an diese Überlegung kam es zum Eintritt in die FAO. Die rechtlichen Bestimmungen wurden so gefasst, dass der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften als absolute Ausnahme gelten muss; etwa zeitgleich wurden die Abmachungen auf EG-Ebene im Vertrag vom Maastricht fixiert.

2.3 Die Entwicklung der Zusammenarbeit

Die Kooperation zwischen FAO und EG wurde bis heute immer enger. 1993 unterzeichneten beide Organisationen ein Abkommen über engere technische Kooperation im Bereich der FAO-relevanten Entwicklungshilfe. Die meisten Projekte werden vom Europäischen Entwicklungshilfefond (EDF) finanziert. 2003 schlossen die Organisationen ein Abkommen über eine strategische Partnerschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe.³³

Diese Verträge waren in erster Linie Auswirkungen des weiter fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses, der vor allem im Bereich der EG in der Folgezeit sichtbare Erfolge aufwies. Die Einführung des Euro 2001 ist dabei nur das sichtbarste Zeichen einer immer intensiver werdenden vergemeinschafteten Wirtschaftspolitik. Die Zusammenarbeit beider Organisationen lässt sich positiv bewerten.

Rechtlich ergaben sich in der FAO und auch in der EG, beziehungsweise in der EU kaum relevante Änderungen. Sowohl die Vertragsänderungen von Amsterdam, als auch von Nizza berührten für den Modus der FAO-Mitarbeit relevanten Bereiche nicht.

2.4 Vertragsentwurf des Europäischen Konvents – mögliche Änderungen nach der Ratifikation

Die Tendenz zu einer autonomeren Arbeitsweise im Bereich der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe ist im Vertragsentwurf des Europäischen Konvents für eine Verfassung für Europa zu erkennen: Zum einen wirkt sich die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union auf die Mitarbeit dahingehend aus, dass zukünftig in allen Bereichen ein Vertreter der Union die Vertreter der EG ablöst, da die Union mit Erlangung der Rechtspersönlichkeit in der Lage sein wird, selbst Verträge abzuschließen.³⁴ Ferner steht die internationale Zusammenarbeit

³³ Vgl. Delegation New York-EU (Hrsg.): Commission and FAO sign agreement to strengthen partnership, online im Internet: <<http://europa-eu-un.org/article.asp?id=2560>>, [zugegriffen am 27.05.2004].

³⁴ Läufer, Thomas (Hrsg.): Verfassung für Europa – Vertragsentwurf des Europäischen Konvents, Bonn, 2004 (im Folgenden zitiert als *Läufer*), S.148, Kapitel VI [Internationale Übereinkünfte], Art. III-225.

der Union unter der Führung des europäischen Außenministers.³⁵ Hier wird deutlich, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit zukünftig nicht mehr als bloße Unterstützung der Nationalstaaten darstellt. Die Grundlage bilden nun die „Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union“. ³⁶ Die Arbeit der Union und der Nationalstaaten wird als sich gegenseitig ergänzend und verstärkend beschrieben und nicht mehr als einseitige Ergänzung der EG für die Nationalstaaten.³⁷

Dieser Artikel deutet an, dass die Kooperation auf diesem Felde in ein neues Stadium getreten ist, die sprachlich zumindest auf eine Gleichstellung mit den Nationalstaaten hinausläuft.

2.5 Interessenskohärenz - Triebfeder der Zusammenarbeit

Es lässt sich festhalten: Die Mitgliedschaft der EG in der FAO 1991 kam in erster Linie aufgrund der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten der EG zustande. Die rechtlichen Grundlagen wurden parallel oder im Anschluss an die Interessenskohäsion entwickelt und umgesetzt. In der Anwendung erwies sich das FAO-Modell als effektiv. Mit einem Wechsel von einer EG- zu einer EU-Mitgliedschaft ergeben sich keine wesentlichen Änderungen für die Mitarbeit. Die EU würde letztlich dieselben Standpunkte vertreten, weil es sich beim Vertragsentwurf in diesem Bereich lediglich um eine Zusammenfassung, am ehesten noch um weitere Stärkung der EG-/ EU-Handlungsfreiheit handelt.

³⁵ Vgl. ebd., S.151, Kapitel VII [Beziehungen der Union zu internationalen Organisationen, Drittländern und Delegationen der Union], Art. III-229.

³⁶ Ebd., S.145, [Kapitel IV Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe], Art. III-218.

³⁷ Vgl. ebd..

3 Mitgliedschaft in Teilbereichen der VN-Familie?

Es ist klar geworden, dass die Mitgliedschaft der EG innerhalb der FAO eine Sonderstellung im internationalen System darstellt. An ihr lässt sich nachvollziehen, welche Bedingungen innerhalb der EU erfüllt sein müssen, um eine Mitgliedschaft im Sinne des geschilderten Falles zu realisieren.

Da eine umfassende Untersuchung sämtlicher in Frage kommenden Organisationen den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, behandle ich zwei Beispiele, welche meines Erachtens die beiden Pole einer möglichen Anwendung des FAO-Modells darstellen. Als erstes, populäres Beispiel, wird die Übertragbarkeit auf den Sicherheitsrat analysiert, um die grundsätzlichen Schwächen im Bezug auf die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU zu unterstreichen. Zweitens soll anhand einer weiteren Sonderorganisation, der „World Health Organization“ (WHO), gezeigt werden, wo eine Anwendung des FAO-Modells in anderen Fällen durchaus möglich erscheint.

3.1 Voraussetzungen für eine Übertragbarkeit

Damit das FAO-Modell übertragen werden kann, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt werden; sowohl innerhalb der EU, als auch in den jeweiligen Organisationen. Die Bedingungen innerhalb der EG/EU nenne ich interne Faktoren. Die Bedingungen, die außerhalb der EU-25 erfüllt sein müssen, nenne ich externe Faktoren.

Die internen Faktoren lassen sich in drei Bereiche gliedern: Interessenkonvergenz, Zuständigkeit und Rechtspersönlichkeit. Der Wille zu einer gemeinsamen Position ist Grundvoraussetzung für jedwedes Engagement. Dieser erste Punkt scheint bei der aktuellen Debatte oftmals vernachlässigt zu werden, zum Beispiel, wenn die Forderung nach einem gemeinsamen Europäischen Sitz im VN-Sicherheitsrat aufgestellt wird.³⁸ Ist doch die Position, gerade in Frankreich und Großbritannien, klar gegen eine Zusammenfassung der nationalen in eine europäische Position. Im Falle der FAO sah dies 1991 anders aus. Damals befürworteten alle zwölf EG-Staaten die Mitgliedschaft.

Als Folge der Konvergenz müssen die Interessen vertraglich fixiert werden. Damit dies möglich ist, bedarf es innerhalb der Union rechtlicher Grundlagen – oder zumindest der

Vgl. *Laschet*, S.41.

Absicht, diese zu schaffen-, die ihr, als zweiten Schritt, Zuständigkeit bescheinigen. Im Falle der FAO-Mitgliedschaft waren die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein weiteres Engagement in Vorbereitung, insbesondere weil diejenigen Bereiche, in denen sich die EG zu Wort meldete, supranational wurden. Sie stützen sich quasi auf einen rechtlich abgesicherten Vertretungsanspruch.

Damit die EG oder die EU diese Interessen auch vertreten darf, muss die jeweilige Organisation drittens Rechtspersönlichkeit besitzen. Dies war bei der EG der Fall. Sollte der EU-Vertragsentwurf in den nationalen Parlamenten werden, wird auch die EU mittelfristig Rechtspersönlichkeit erlangen.

Extern müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Den ersten Bereich nenne ich wiederum Interessenkonvergenz. Diese kann hier auch eine wohlwollende Neutralität meinen, da es ausreicht, wenn die betreffenden Staaten nichts gegen Interessen der EU haben. Den zweiten Bereich nenne ich Durchsetzbarkeit. Sie tritt dann in den Vordergrund, wenn Interessenkonvergenz nicht direkt erreicht werden kann und der Rückgriff auf Machtmittel vonnöten ist. Im Bereich der Entwicklungspolitik, wo die EU als weltweit größter Beitragszahler agiert, scheint die Durchsetzbarkeit aufgrund der ökonomischen Übermacht eher gewährleistet als beispielsweise im VN-Sicherheitsrat, wo die EU maximal ein Drittel der Stimmen auf sich vereint, ganz zu schweigen von den inneren Unstimmigkeiten, die dieses Stimmengewicht weiter schwächen und der real-militärischen Macht, wo die USA als letzte verblieben Supermacht dominieren und dementsprechend starken Einfluss ausüben können.

3.2 Der Sicherheitsrat als Beispiel für die Hauptorgane

Der Sicherheitsrat ist unter den sechs Hauptorganen der VN das Mächtigste. Das ergibt sich aus der Berechtigung, Mitgliedsstaaten rechtlich an sich zu binden. Er trägt im VN-Sicherheitssystem die zentrale Verantwortung für den Frieden. Seine Aufgabe ist es, Weltfrieden und internationale Sicherheit zu gewährleisten. Dazu besitzt er das Recht, Beschlüsse mit bindender Wirkung für alle Mitgliedsstaaten der VN zu fassen und diese, notfalls auch mit Gewalt, durchzusetzen. Er steht im Mittelpunkt des kollektiven

Sicherheitssystem und unterscheidet sich grundlegend von den übrigen Hauptorganen der Vereinten Nationen.³⁹

Von den fünf ständigen und zehn nicht-ständigen Mitgliedern des Rates entfallen derzeit zwei ständige und drei nicht ständige Sitze auf die Europäische Union, beziehungsweise auf Staaten, die ihr demnächst beitreten wollen.⁴⁰ Damit verfügt die EU über die Möglichkeit, jeglichen Beschluss im Sicherheitsrat blockieren.

Der Sicherheitsrat erwachte nach dem Kalten Krieg aus seiner Lethargie, die ihm die Supermächte aufgezwungen hatten. Schien es Anfang der 90er Jahre, als ob er mit dem Ende der Blockbildung seiner Rolle gerecht werden könnte, stellte zuerst das eigenmächtige Handeln der Nordatlantikpaktorganisation (NATO) im Kosovokrieg 1999 und schließlich der Dritte Golfkrieg seine Bedeutung erneut in Frage. Dennoch ist er nach wie vor, besonders in Anbetracht der klar erkennbaren Grenzen selbst der USA, ihre sicherheitspolitischen Ziele unilateral, beziehungsweise mit einigen Verbündeten zu führen, das wichtigste Gremium innerhalb der VN.

Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit das FAO-Modell auf den Sicherheitsrat zu übertragbar wäre? Die erste Forderung hieße Interessenskohäsion zwischen den Mitgliedern der EU. Rein quantitativ bedeutet das im Vergleich zu 1991, dass sich mehr als doppelt so viele Staaten auf eine Position einigen müssten. Zwar hat sich der Informationsfluss zwischen den EU-Mitgliedern des Sicherheitsrates und mit den übrigen Mitgliedern inzwischen verbessert, dennoch vertreten vor allem Frankreich und Großbritannien als ständige Sicherheitsratsmitgliedern weiterhin einen recht eigenen Kurs.⁴¹ Diese Autonomie ist in Art. 19 des EU-Vertrages niedergelegt und gibt den beiden Staaten die Möglichkeit, ihre Interessen relativ ungestört zu verfolgen.⁴² Eine gemeinsame Position wird meistens nicht artikuliert; selten in den öffentlichen Sitzungen des Sicherheitsrates, nie in den informellen Sitzungen, wo die Hauptarbeit geleistet wird. Sucharipa kommt daher zu folgendem Schluss:

³⁹ Vgl. Gareis, Sven Bernhard, Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen; Aufgaben, Instrumente und Reformen, Opladen 2002, S.99.

⁴⁰ Vgl. ebd., S.113.

⁴¹ Vgl. *Sucharipa*, S.18f..

⁴² Vgl. *Erasmus-Kahn*, 2001, S.10, Art. 19 [Koordiniertes Auftreten auf internationaler Ebene; Unterrichtungspflicht der Sicherheitsratsmitglieder]: Im Absatz zwei wird darauf hingewiesen, daß die ständigen Mitglieder sich nur soweit für die Union einsetzen, wie es „unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen“ möglich sei. Diese Regelung bietet die Möglichkeit, Informationen zurückzuhalten.

„[...] der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen [...] ist ein Gremium, in dem die GASP der Europäischen Union nicht geschlossen zum Ausdruck gebracht werden kann: überhaupt nicht in den sogenannten informellen Konsultationen, wo die Hauptarbeit des Sicherheitsrates geleistet wird, und nur beschränkt in den öffentlichen Sitzungen. Ohne Zweifel, eine GASP, die diesen Namen wirklich verdient, ist mit diesem Status nicht vereinbar.“⁴³

Die von Italien geforderte Errichtung eines europäischen Sicherheitsratssitzes wird von den beiden ständigen europäischen Mitgliedern blockiert. Großbritannien und Frankreich befürworten eher die Aufnahme Deutschlands. Hiergegen wendet sich wiederum Italien.⁴⁴ Neben der Blockade ist auch spätestens beim Irakkrieg deutlich geworden, dass insbesondere im Nahen Osten eine gemeinsame europäische Position nicht existiert.⁴⁵ In der GASP ist die Schranke von der intergouvernementalen zur vergemeinschafteten Zusammenarbeit nicht durchbrochen worden.

Insofern sind Zweifel angebracht, ob der geplante europäische Außenminister der EU sein Amt vor dem Gremium des Sicherheitsrates voll ausfüllen könnte; auch dann, wenn die Mitgliedsstaaten sich fallweise auf eine gemeinsame Position einigten, denn dafür erscheint dies zu wenig. Dieser Schluss gilt in gleicher Weise für einen gemeinsamen, europäischen Sitz. Hier würde sich eher die übliche Zusammenarbeit ohne einen gemeinsamen Sitz anbieten.

Die rechtliche Umsetzung muss nicht geprüft werden, da keine permanente Interessenkohärenz vorhanden ist. Dass somit die grundlegenden Bedingungen nicht vorhanden sind, wird auch nicht durch die Rechtspersönlichkeit erleichtert, welche die EU, sollte die Ratifikation in allen 25 Nationalparlamenten gelingen, in den folgenden Jahren erlangen wird.

Die Zustimmung für einen EU-Sitz von außen scheint nicht leichter erreichbar zu sein. Die Mitgliedschaft einer IO ist in der VN-Charta nicht vorgesehen.⁴⁶ Eine ähnliche Regelung wie in der FAO in den VN durchzusetzen erscheint äußerst schwierig. Es bedarf jeweils der 2/3 Mehrheit in der Generalversammlung,⁴⁷ sowie der Ratifikation in sämtlichen Parlamenten, deren Vertreter der Änderung zugestimmt haben. Die EU müsste demnach als supranationaler Staat, im Sinne eines Modells der „Vereinten Staaten von Europa“ auftreten, was angesichts

⁴³ *Sucharipa*, S.22.

⁴⁴ Vgl. Spiegel (Hrsg.): Schröder und Berlusconi weiter uneins; Sitz im UNO-Sicherheitsrat; online im Internet: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,151_8,322986,00.html>, [zugegriffen am 20.10.2004].

⁴⁵ Vgl. *Sucharipa*, S.14.

⁴⁶ Vgl. *Unser*, S.409, Art.4 [Aufnahme neuer Mitglieder].

⁴⁷ Vgl. ebd., S.413, Art.18 [Abstimmungsmehrheiten].

der erlahmenden politischen Einigung als schlichtweg illusorisch erscheint. Weiterhin stellt sich die Frage nach der Stimmverteilung – ließe sich ein Stimmengewicht von 25 im der GV durchsetzen?

Noch schwieriger erscheint die Umsetzung im Sicherheitsrat. Seine Reform steht seit Dekaden aus. Einzelne Stimmen von ausländischen Politikern, die einen einheitlichen Sitz befürworten würden, sind zwar als Anzeichen für allgemeine Zustimmung zu werten, berücksichtigen aber nicht das entscheidende Problem, welches in den Strukturen des VN-Sicherheitsrates liegt. Fest steht, dass die Struktur überholt ist, ein Replik des Zweiten Weltkriegs, den heutigen Machtverhältnissen unangepasst. Viele unterschiedliche Vorschläge sind gemacht worden. Das Scheitern des bisher Erfolgsversprechendsten, des „Razalplans“, und seine Blockade durch den so genannten „coffe -club“ zeigen, dass auf lange Sicht keine Reform möglich war. Gleiches gilt für die aktuellen Reformvorschläge.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass ein europäischer Sitz im Sicherheitsrat utopisch bleibt. Er scheitert schon am fehlenden Willen der EU-Mitglieder, ihre Außenpolitik ausreichend zu koordinieren. Mehr noch, einige Staaten, wie Frankreich und Großbritannien, lehnen einen gemeinsamen Sitz prinzipiell ab. Extern sind die Widerstände, wie gezeigt, ebenfalls äußerst groß.

3.3 Die WHO als Beispiel für die Sonderorganisationen

Die Zahl der Sonderorganisationen ist so groß, dass sich eine umfassende Analyse im Rahmen dieser Arbeit als zu umfangreich darstellt. Wie oben beschrieben handelt es sich bei Sonderorganisationen um Organisationen, die zwar per völkerrechtlichen Vertrag mit den VN in Verbindung stehen, ansonsten aber selbständig sind.⁴⁸ Ihre Arbeit erstreckt sich auf die Politikfelder Wirtschaft, Sozialwesen, Kultur, Erziehung und angrenzende Bereiche.⁴⁹

Einige Aufgabenfelder sind innerhalb der EU entweder vergemeinschaftet oder Teil einer gemeinsamen Politik mit den Mitgliedsstaaten, so dass es anhand grundsätzlicher Interessen zunächst einmal möglich erscheint, das Modell zu übertragen. Rechtlich bieten diese Bereiche aufgrund der Zuständigkeit der Kommission und der Rechtspersönlichkeit der EG die

⁴⁸ Vgl. 1.

⁴⁹ Vgl. *Unser*, S.423, Art.57 [Sonderorganisationen].

Möglichkeit, in den betreffenden Organisationen zu agieren. Die geplante Zusammenarbeit im Codex Alimentarius ist dabei nur ein Beispiel, dass sich dieses Modell übertragen lässt. Da der Codex zusammen mit der WHO initiiert wurde, soll an dieser Stelle untersucht werden, in wie weit eine Vollmitgliedschaft in der Weltgesundheitsorganisation Aussichten auf Erfolg haben könnte.

Die 1946 gegründete Organisation verfolgt das Ziel, den allgemeinen Gesundheitszustand der Weltbevölkerung auf ein vertretbares Niveau zu heben. Unser bezeichnet sie als „Leit- und Koordinationsstelle internationaler Gesundheitspolitik“. 50 Neben einem weltweiten Gesundheitswarndienst, der unter anderem vor Epidemien warnt, leistet die WHO, vor allem in der Dritten Welt, Unterstützungsarbeit beim Ausbau nationaler Gesundheitssysteme. Des Weiteren fördert die WHO internationale Forschung.⁵¹ Die Aufgaben sind in vielen Bereichen mit der FAO vergleichbar.⁵² In der Organisationsstruktur finden sich weitere Gemeinsamkeiten.

Die EG arbeitet seit vielen Jahren eng mit der WHO zusammen, insbesondere bei der Bekämpfung von Armut, Infektionskrankheiten. Des Weiteren bemühen sich beide Organisationen darum, den Medikamentenzugang für benachteiligte Menschen zu verbessern.⁵³ Die Zusammenarbeit geht im Bereich der Tabakkontrolle schon so weit, dass die WHO-Rahmenkonvention im Bereich der EG in geltendes Recht umgesetzt wird.⁵⁴ Beide Organisationen haben ein starkes, weiter wachsendes Interesse an ihrer Zusammenarbeit.

Rechtlich stellt sich erneut die Frage der Zuständigkeit. Die Gebiete Gesundheitswesen und Entwicklungspolitik liegen beide in der Zuständigkeit der EG. Das Gesundheitswesen ist Teil der Gemeinschaftspolitik.⁵⁵ Gesundheitspolitik ist jedoch nicht supranational! Die EG leistet hierbei in erster Linie „einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus“⁵⁶, in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten. Sie stellt eine

⁵⁰ Ebd., S.218.

⁵¹ Vgl. ebd., S.219-221.c

⁵² Beide Organisationen streben an, den Standard in ihrem Zuständigkeitsbereich zu heben. Der Wirkungsradius ist jeweils global. Ein Frühwarnsystem informiert über drohende Dürren, beziehungsweise Epidemien.

⁵³ Vgl. Delegation New York-EU (Hrsg.): Commission and World Health Organization join forces to deliver on development goals, online im Internet: <http://europa-eu-un.org/articles/cs/article_3638_cs.htm>, [zugegriffen am 30.10.2004].

⁵⁴ Europäische Union (Hrsg.): Description of Delegation's work in Geneva, online im Internet: <http://www.europa-eu-un.org/articles/de/article_454_de.htm>, [zugegriffen am 30.10.2004].

⁵⁵ Vgl. *Fritzler*, S.28.

⁵⁶ *Erasmus-Kahn*, S.293, Art. 3 [Tätigkeit der Gemeinschaft].

Ergänzung der Politik der Mitgliedsstaaten dar.⁵⁷ Die Kooperation mit Internationalen Organisationen wird befürwortet:

„(3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für das Gesundheitswesen zuständigen internationalen Organisationen.“⁵⁸

In Vertragsentwurf des Europäischen Konvents bleibt die Zuständigkeit unverändert. Die Koordinierungsfunktion Kommission und das Initiativrecht werden dabei stärker als zuvor herausgehoben.

Für das Feld Entwicklungspolitik lässt sich wiederholen, was bereits im Zusammenhang mit der FAO deutlich wurde. Auch hier handelt es sich um eine Ergänzung der Politik der EU-Staaten. Die Maßnahmen auf diesem Felde werden koordiniert, die EG besitzt jedoch keine Weisungskompetenz.⁵⁹

Die Untersuchungen zeigen: In beiden Politikfeldern gibt es ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission, jedoch keine Weisungskompetenz auf supranationaler Ebene. Die Voraussetzung für einen Vertretungsanspruch ist nicht erkennbar. Jedoch ist klar zu erkennen, dass der Grad der Zusammenarbeit im Bereich des Gesundheitswesens bereits so hoch ist – und die Regelungen zur Tabakkonvention zeigen dies bereits – dass in einigen Bereichen eine Supranationalisierung sich anbieten würde, um die Prozesse in der EG zu erleichtern.

Für die Bedingung Rechtspersönlichkeit gilt, wie oben, mehrfach erwähnt, dass die Vertretung von der EG wahrgenommen und nach Ratifikation des Verfassungsvertrages von der EU wahrgenommen werden kann.

Außerhalb der EU lassen sich keine Widerstände erkennen, die einer Mitgliedschaft in der WHO entgegenstehen könnten. Als wichtigster Geldgeber sollte die EU aber auch gegen Widerstände in der Lage sein, die Durchsetzbarkeit zu gewährleisten.

Die Widerstände gegen eine Übertragung des FAO-Modells sind somit bei der WHO weitaus leichter zu überwinden als beim VN-Sicherheitsrat.

⁵⁷ Vgl. *Erasmus-Khan*, S.347f., Art. 152 [Beitrag der Gemeinschaft zur Krankheitsverhütung].

⁵⁸ Ebd..

⁵⁹ Vgl. 35.

4 Resümee

Das FAO-Modell ist innerhalb der Zusammenarbeit zwischen EU und VN ein Spezialfall und würde es auch nach einer derzeit höchst fragwürdigen Ratifikation des EU-Verfassungsvertrages bleiben.

Nur in denjenigen Bereichen, in denen die EG/EU über ausschließliche oder geteilte Zuständigkeiten verfügt ist die Interessenkohäsion hoch genug und eine Vollmitgliedschaft sinnvoll.

Für Sonderorganisationen, in denen diese aus Sicht der EU besteht, kann eine Mitgliedschaft effizient sein; so beispielsweise im vergemeinschafteten Bereich der Gesundheits- und der Entwicklungspolitik.. Es bedürfte nur geringer Anstrengungen, der EG beispielsweise für den Bereich Tabakkonvention supranationale Befugnisse zu erteilen. Andere Bereiche könnten folgen, so dass aufgrund gewachsener Zuständigkeit die EU eine Mitgliedschaft fordern könnte. Für andere Sonderorganisationen müssen die Voraussetzungen dementsprechend auf Neue geprüft werden.

Grundsätzlich nicht übertragbar sind die Annahmen für Bretton-Woods-Organisationen, da die G7/G8 Staaten die wesentlichen Entscheidungen treffen und kein Interesse von ihrer Seite besteht, die Organisationsstrukturen zu ändern.

Auch für die Vereinten Nationen selbst ist das Modell auf lange Sicht sinnlos. Es scheitert schon innerhalb der EU wegen fehlender Interessenkonvergenz. Darüber kann auch der quantitativ hohe Grad der Übereinstimmung bei Beschlüssen in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat nicht hinwegtäuschen. Ein einheitlicher EU-Sitz kann erst dann existieren, wenn in den wichtigen Entscheidungen Konsens besteht. Selbst für den Fall, dass es im Sinne einer neoföderalistischen oder funktionalistischen Integrationstheorie zur Bildung eines Supranationalstaates käme, was auf Grundlage der gemachten Ausführungen höchst unwahrscheinlich ist, könnte das Modell wegen den äußeren Widerständen nicht übertragen werden. Das Scheitern des Razaliplans, der im Vergleich als der noch erfolgreichste Versuch einer Reform des Sicherheitsrates gewertet werden kann, die äußerst seltenen Änderungen der VN-Charta, und die im Vergleich zur EU noch weit größere Interessensvielfalt machen den Traum von einem gemeinsamen EU-Sitz zu einer unlösbaren Aufgabe. Eine immer stärkere Zusammenarbeit der EU-Staaten im Sicherheitsrat ist dennoch sinnvoll, und auch ohne einen

gemeinsamen Sitz können die Staaten eine GASP verfolgen, im Zweifelsfall sogar besser, denn ein Stimmengewicht, wie es die EU jetzt hat, würde sie bei einem gemeinsamen Sitz sicherlich nicht erhalten. Es liegt somit an den Staaten, wie stark sie ihre Kräfte bündeln wollen, um dadurch ihre Interessen zu verfolgen

Sowohl VN als auch EU verfolgen eine multilateralistische Politik. Die EU nutzt immer wieder entstehende Vertiefungsmöglichkeiten. Hierbei führt oft der Zufall Regie:

„Die Rolle der EG in den Vereinten Nationen lässt sich nicht als Erfüllung eines festgelegten Plans begreifen; sie entfaltet sich vielmehr von Fall zu Fall und entwickelt sich Schritt für Schritt.“⁶⁰

Begreift man dieses „Schritt für Schritt“ als einen Lernprozess, so bleibt die Hoffnung, dass die Bewegungen eines Tages nicht mehr zufällig geschehen, sondern Teil eines steuerbaren Bewegungsapparates sein werden. Wenn die Mitgliedsstaaten der EG/EU dann auch noch einheitliches Ziel verfolgen, also wissen, wohin sie laufen wollen, könnte die Frage nach einem einheitlichen Sitz in jedem VN-Gremium eines Tages überflüssig werden.

⁶⁰ *Leurdijk*, S.46.

5 Literatur

Churchill, Winston: Rede am 19.9.1946; online im Internet:

<<http://www.politikforum.de/forum/showthread.php?threadid=63580>>, [zugegriffen am 23.10.2004].

Delegation New York-EU (Hrsg.): Commission and FAO sign agreement to strengthen partnership, online im Internet: <<http://europa-eu-un.org/article.asp?id=2560>> [zugegriffen am 27.05.2004].

Delegation New York-EU (Hrsg.): Commission and World Health Organization join forces to deliver on development goals, online im Internet: <http://europa-eu-un.org/articles/cs/article_3638_cs.htm>, [zugegriffen am 30.10.2004].

Delegation New York-EU (Hrsg.): Description of Delegation's work in Geneva, online im Internet: <http://www.europa-eu-un.org/articles/de/article_454_de.htm>, [zugegriffen am 30.10.2004].

Dicke, Klaus: Regionalkammern – ein alternatives Modell zur Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen?, in: **Schorlemer, Sabine von (Hrsg.):** Praxishandbuch UNO: Die - Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin 2003, S.695-707.

Europäisches Informationszentrum Niedersachsen (Hrsg.): Statistische Daten zur Erweiterung; ein Blick auf die EU-25; online im Internet: <http://www.eiz-niedersachsen.de/cgi-bin/frameset-ewb.pl?page=ewb/statistik.htm&title=EIZ%20Niedersachsen>>, [zugegriffen am 27.10.2004].

Erasmus-Khan, Daniel (Hrsg.): EU-Vertrag; EG Vertrag in den Fassungen von Amsterdam und Nizza mit Protokollen, Schlussakten und Erklärungen, EU-Charta der Grundrechte, München 2001 (zitiert als Erasmus-Khan).

Food and Agricultural Organization (Hrsg.): Basic texts of the FOOD AN AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, online im Internet: <[http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700E/x8700e01](http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700E/x8700e01.htm) .htm>, [zugegriffen am 29.08.2004]

Fritzler, Marc, Unser, Günther: Die Europäische Union, Bonn 2001 (zitiert als Fritzler).

Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen: Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen 1971 – 1995; Teil 3B: Sonderorganisationen – Gesamtdarstellungen – Alternative Finanzierungsmöglichkeiten, Bonn 1997 (zitiert als Hüfner, 1997).

Läufer, Thomas (Hrsg.): Verfassung für Europa – Vertragsentwurf des Europäischen Konvents, Bonn 2004 (zitiert als Läufer).

Laschet, Armin: Für einen effizienten Multilateralismus: Gemeinsam Werte von Europäischer Union und Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, 52.Jg. 2004, S.41-45 (zitiert als Laschet).

Leurdijk, Dick A.: Gemeinschaft und Gemeinsamkeiten: Die EG und die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, 39.Jg., Heft 5 1991, S.157-162 (zitiert als Leurdijk).

Schmalz, Uwe: Europäische Union als internationaler Akteur, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, Bonn 2000, S.109-131.

Schütz, Hans-Joachim: 19. FAO – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, in: Wolfram, Rüdiger (Hrsg.): Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, S.130-141.

Spiegel: Schröder und Berlusconi weiter uneins; Sitz im UNO-Sicherheitsrat, online im Internet: <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,322986,00.html>>, [zugegriffen am 20.10.2004].

Sucharipa, Ernst: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen – Bestandsaufnahme, Defizite, Chancen, in: Menschenrechtszentrum Universität Potsdam, Forschungskreis Vereinte Nationen (Hrsg.): Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen, Potsdam 2002, S.7-3 1 (zitiert als Sucharipa).

Unser, Günther: Die UNO – Aufgaben, Strukturen, Politik, München 2004 (zitiert als Unser).

Winkelmann, Ingo: Die GASP der Europäischen Union in den Vereinten Nationen am Beispiel des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen, Potsdam 2002, S. 32-40.